

GT 01 – Desenvolvimento Rural: uma década da política pública de desenvolvimento territorial

Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil

Eric Sabourin¹

¹ Doutor em Antropologia / Pesquisador titular do CIRAD, UMR Art-Dev, Professor visitante na UnB-CDS, sabourin@cirad.fr

Resumo: Numa perspectiva de análise da institucionalização da política de agricultura familiar no país, esse trabalho propõe introduzir alguns elementos de uma leitura sócio histórica do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, implementado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário -MDA.

A primeira parte do trabalho apresenta o referencial teórico da análise de políticas públicas e em particular da sóciohistória da ação pública.

A segunda parte aplica esse referencial ao caso do PRONAT e trata das origens e da trajetória mais recente da política de desenvolvimento territorial rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário que nasceu do PRONAF infraestrutura municipal. A terceira parte é dedicada à discussão e ensinamentos. A conclusão formula algumas propostas de trabalho.

Palavras-chaves: Análise de políticas públicas; desenvolvimento territorial; Brasil

Introdução

O Brasil conta com quase vinte anos de políticas públicas específicas para a categoria da agricultura familiar. A mais importante e emblemática é sem dúvida o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) criado em 1995, esse programa tem passado por uma série de evoluções e tem sido complementado por diversas outras políticas temáticas ou transversais orientadas também para o mesmo público alvo como a política de desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, PRONAT).

Numa perspectiva de análise da institucionalização da política de agricultura familiar no país, esse trabalho propõe introduzir alguns elementos de uma leitura sócio histórica do PRONAT.

A primeira parte do trabalho apresenta o referencial teórico da análise de políticas públicas em particular da sócio história da ação pública.

A segunda parte aplica esse referencial ao caso do PRONAT e trata das origens e da trajetória mais recente da política de desenvolvimento territorial rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA que nasceu do PRONAF infraestrutura municipal. A terceira parte é dedicada à discussão e ensinamentos.

1. Referencial teórico e metodológico

O que é uma política pública? Existem muitas definições: A política pública é “o que os governos fazem e porque o fazem” (Simeon; 1976: 548), mas é também o que os governos “escolhem fazer ou não fazer” (Dye; 1984:1). Segundo Leslie Pal (1992:2) uma política pública é uma série de ações ou inações que autoridades públicas escolhem adotar para regular ou responder a um problema ou um conjunto de problemas interligados.

Para Jenkins (1978:15) as políticas públicas se referem a um conjunto de decisões interligadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores políticos. Essa definição introduz a pluralidade dos atores das políticas públicas. De fato no contexto recente é raro um instrumento de política nascer e ser desenvolvido apenas na cabeça dos técnicos ou das autoridades do governo. E embora isso possa acontecer, parece obvio que a sua aplicação será sujeita a diversos outros interesses e atores, mais ou menos institucionalizados.

Ao longo das últimas décadas, constatou-se uma complexificação e diversificação dos processos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas. Isto tem levado a analisá-las como “construções sociais” ou como “conjuntos complexos de acordos institucionalizados entre agentes econômicos com interesses mais ou menos divergentes (Callon *et al.*, 2001). A noção de “ação pública” foi assim mobilizada para dar conta da renovação dos processos de gestão da decisão política (Duran, 1999; Massardier, 2008). Hoje, a ação pública é caracterizada pela fragmentação dos lugares do poder, pela interdependência entre os atores e pela existência de enfrentamentos ou de conflitos de ação pública, cada vez mais canalizados no marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão, em particular os fóruns e processos de participação da população (Avritzer, 2009).

O paradoxo da ação pública contemporânea, segundo Massardier (2008), tem a ver com a pluralidade de atores mobilizados para a produção das políticas públicas e geralmente organizados em redes ou coalizões (Romano, 2009). Nessa configuração, as autoridades

públicas não têm mais o monopólio da definição e da elaboração da “política pública” e entram em competição com outros atores organizados.

As políticas públicas, num sentido mais geral, podem ser definidas, segundo Muller (2003), como um conjunto de ações coordenadas, implementadas com o objetivo de conseguir uma modificação ou uma evolução de uma situação dada. Elas são executadas por instituições e administrações públicas, em resposta a existência de um problema público ou coletivo, que tem que ser identificado, analisado e logo promovido ou publicitado como tal.

Kingdom (1984) desenvolve assim uma análise pelos grupos de interesses e lobbys que têm a capacidade de levar e promover certos temas na “agenda das políticas públicas”.

Lindblom (1977) considera a política pública como um mercado com demanda e oferta¹, onde os atores mais dotados em recursos e capital acessam mais facilmente aos produtos, ou podem até conseguir privatizar bens comuns ou públicos.

Mas, segundo a abordagem cognitiva de Muller (2003) as políticas públicas não são apenas espaços onde se enfrentam os diversos atores em função dos seus interesses, elas são também o lugar de expressão de valores, crenças e saberes (Grisa, 2010, 2012). Trata-se do lugar onde uma sociedade constrói a sua relação ao mundo, as suas representações ou visões do mundo. São visões sobre escolhas societárias: por exemplo, até onde devemos preservar os espaços naturais, as comunidades indígenas? Será que devemos atribuir recursos e direitos aos trabalhadores sem-terra, aos agricultores familiares, etc.?

Essa proposta em torno dos valores e das ideias se aproxima do modelo de Sabatier (2007) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre as “coalizões de causa” (*Advocacy cause framework*) para quem as políticas públicas resultam da competição entre grupos de atores, não apenas para defender os seus interesses, mas, sobretudo para apoiar “causas” que resultam de um sistema de crenças compartilhadas entre esses atores (Grisa, 2012). Assim, segundo Tomasini (Rocha & Tomasini, 2013), “os atores são agrupados em uma ou mais coalizões e compartilham um conjunto de percepções do mundo (valores básicos, hipóteses de causalidade, percepção do problema), agindo em conjunto para traduzir suas crenças em uma política pública determinada”.

São assim vários enfoques e entradas teórico-metodológicas da análise das políticas públicas que convidam a abrir a “caixa preta da política”, a tomar distância dos discursos já prontos, das justificativas econômicas ou sociais e do caráter normativo ou técnico dos instrumentos. Entretanto, todos esses modelos de análise, que propõem decifrar as estratégias dos atores sociais, dificilmente podem prescindir de uma explicação histórica, em particular das origens ou das trajetórias das políticas públicas ou das instituições que as enquadram ou moldam para fazer referência ao institucionalismo histórico (Pierson, 2000, 2008; Mahoney e Thendel, 2010)².

Proponho uma análise sócio-histórica do PRONAT para tirar ensinamentos de essa política e da sua evolução recente. Segundo Payre e Pollet (2013: 40) “*a sóciohistória das políticas públicas expressa uma vontade de mostrar o Estado ou as instituições em*

¹ Para Lindblom “esta complexidade (relações entre grupos de pressão e Estado) corresponde bem aos processos de tomada de decisão dos atores de um sistema de mercado, porque muitas decisões terminam sendo excluídas da agenda governamental e não passam pelo controle democrático. Isso significa que o consenso não é necessariamente resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos humanos” (Lindblom, 1977, p. 178).

² “Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública.” (Pierson e Skocpol, 2008).

ação através dos seus próprios atores - aqueles que os fazem existir- resituados no seu ambiente material”.

A abordagem sócio-histórica das políticas públicas postula a inserção do político no social. Trata-se também de contextualizar socialmente as políticas, de tentar escapar de uma visão autocentrada no Estado, tomando por objeto de pesquisa os processos globais, regionais ou até culturais. Neste sentido o enfoque sócio-histórico se interessa pelos agentes intermediários, os mediadores, suas posições, suas carreiras e permite considerar uma tipologia de regimes de circulação dos atores que remeta tanto a grupos sociais como a instituições (Payre e Pollet, 2005; Romano, 2009). Portanto, necessitamos do distanciamento histórico e do deslocamento pessoal e institucional para procurar no tempo longo e nas estratégias dos diversos grupos de interesses uma leitura a partir de fatos contextualizados, de posicionamentos situados e não apenas de textos oficiais ou normativos e de discursos.

2. O PRONAT : as dificuldades da inovação e da institucionalização

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) configura uma proposta complexa, inovadora e exigente de renovação da política federal, regional e local de desenvolvimento rural. A princípio, o PRONAT tanto como o Programa dos Territórios da Cidadania-PTC que lhe foi associado a partir de 2008, são políticas a vocação transversal, que não eram destinadas a contemplar unicamente o público da agricultura familiar, mas que de fato, foram canalizadas quase exclusivamente para essa categoria, sua execução sendo confiada ao MDA (Leite e Delgado, 2011).

Uma proposta inovadora e exigente

O projeto principal consistia em transformar o Pronaf C Infraestrutura municipal num processo de planejamento ascendente para elaborar e financiar projetos de escala intermunicipal.

Para o MDA, tratou-se, ao mesmo tempo, de inovar institucionalmente em relação às políticas agrícolas anteriores (com projetos negociados e intermediados pela sociedade civil organizada, num marco territorial) e, no plano político, de tentar contornar as autoridades dos Estados e dos municípios, soberanas no que tange à execução dos programas e dos projetos em virtude da subsidiariedade do sistema federal. Tratava-se, respondendo às críticas da “prefeiturização” do CMDRs, de ultrapassar a escala municipal e propor o espaço microrregional, sendo este mais propício para a compreensão do recorte territorial.

Procurou-se assim, um nível de atuação novo e não formalizado entre o estado federado e os municípios para poder dispor de uma nova escala de representação/negociação e reduzir o número de projetos contratados com relação aos mais de 5000 municípios rurais do país. Foi a escala do território, virgem do ponto de vista sócio-político, mas sem existência administrativa na constituição federal, a não ser sob a forma dos consórcios intermunicipais, que foi então descartada.

Foi criada uma série de institucionalidades novas (as *Comissões de Instalação de Ações Territoriais* CIAT logo transformadas em *Colégios Territoriais* (CODETER) na escala dos territórios e a generalização dos *Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural*, na escala do estado federado). De acordo com Grisa e Schneider (2013), *os atores locais foram estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que atendam as demandas produtivas, econômicas, culturais,*

ambientais e sociais dos territórios, por exemplo, a construção de centrais de comercialização de produtos da agricultura familiar, construção de agroindústria, etc. Era de fato importante dispor de uma ferramenta para estimular investimentos estruturantes em torno da ação coletiva e de dinâmicas intermunicipais de desenvolvimento rural territorial. O documento de base do programa PRONAT (MDA-SDT, 2003, 2005) reúne várias propostas inovadoras inspiradas da academia como de agências internacionais. Por exemplo, prega, com razão, pelo reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura³ e da pluriatividade da agricultura familiar. Mas é exatamente a postura oposta das prioridades do Crédito do Pronaf (Schneider e Aquino, 2010). Enfim, se o PRONAF foi uma política tipicamente nacional e endógena, o PRONAT corresponde a uma tentação de resolver demasiados problemas a partir de diversas referências, em boa parte externas ou internacionais.

Origens diversas do programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais-PRONAT

A ambição do PRONAT vai muito além do Pronaf infraestrutura que vê substituir. As experiências anteriores de desenvolvimento regional ou local (COREDES, Santa Catarina, Nordeste) foram pouco mobilizadas, ou apenas no papel. Na concepção e no discurso de justificação teórico metodológica do PRONAT, houve uma forte influência das políticas territoriais da União Europeia (Programa Leader), diretamente via a cooperação bilateral (Alemanha, Espanha, Portugal), a cooperação descentralizada (Itália, França) ou indiretamente via a academia, o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola-IICA e as Organizações Internacionais : OCDE, FAO, BM, PNUD (Massardier e Sabourin, 2013).

Em realidade, a proposta da SDT era muito diferente do programa LEADER. Primeiro os projetos no LEADER dependem de um importante co-financiamento das coletividades territoriais e/ou do setor privado. Há uma necessidade de pre-financiamento pelos operadores mediante empréstimos bancários, e a Comissão Europeia ressarce sua parte dos recursos a posteriori e após uma fiscalização externa muito rigorosa. Vale lembrar quanto o LEADER é também a expressão de um modelo europeu neoliberal levando a uma concorrência entre regiões/territórios mediante o peso do setor privado e público local (se há “regiões que ganham”, outras perdem). Em segundo lugar, LEADER corresponde a um enfoque global e inter-setorial do desenvolvimento. PRONAT, concretamente contempla somente a agricultura e apenas o segmento da agricultura familiar. Em terceiro lugar, LEADER apoia a valorização dos atributos específicos dos territórios para torna-los mais competitivos, uma vez que os ativos de base (saúde, educação, energia e transportes) estão reunidos. No Brasil, a descentralização não está ainda totalmente realizada e nas regiões rurais mais pobres, alvo do PRONAT, os ativos de base não estão sempre assegurados.

Grisa e Schneider (2013) atribuem a política territorial do MDA a três fatores concomitantes: i) a crítica dos limites do Pronaf infraestrutura municipal, ii) a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais *em propor projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e inter-setoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais da agricultura familiar*; iii) *a intensidade do debate*

³ Em 2003 quando o Ministério da Agricultura Pecuária e Alimentação e o Ministério de Relações Exteriores reafirmaram a linha contrária às políticas de multifuncionalidade do Grupo de Cairns, o Brasil chegou a liderar na conferência da OMC de Cancun a criação do “Grupo dos 21” dos países chamados “emergentes” (MRE, 2003 *Carta de Brasília*), a iniciativa do Itamaraty e do MDA.

acadêmico sobre o desenvolvimento territorial, questionando a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, e argumentando a necessidade de pensar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais.

Um entusiasmo inicial e vários freios e atropelos

Após uma primeira fase de delimitação e escolha tanto descendente como ascendente dos territórios alvos, o PRONAT tem contribuído para tentar definir e adequar territórios de identidade (Echeverri, 2009) por meio de uma intensa atividade de diagnóstico e de elaboração mais ou menos participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS. Nos primeiros dois anos, mais que na execução de infraestruturas coletivas, os esforços foram dedicados com bastante entusiasmo e ativismo à formação dos membros das CIAT e ao fortalecimento das capacidades dos atores do processo de planejamento em geral. Essas ações têm gerado dois avanços notáveis (Delgado *et al.*, 2008; Sabourin 2009): i) houve múltiplos processos de interconhecimento e de aprendizagem individual coletiva e institucional entre representantes dos agricultores, dos serviços técnicos, ONGs, universitários e executivos municipais; ii) em consequência, por conta das novas demandas de representação dos agricultores familiares nos diversos conselhos e comissões, observou-se uma emergência de novas lideranças rurais, jovens e mulheres em particular e uma renovação e qualificação dos quadros da representação da agricultura familiar.

No entanto, houve reclamação das organizações de agricultores quando foram financiados pela SDT estudos e diagnósticos que se revelaram inúteis ou repetidos (caso dos territórios Aguas Emendadas, Borborema, Portal da Amazônia, cf Sabourin, 2009, Avila, 2010).

A dificuldade de adequar planos territoriais e projetos

Apesar de existir uma demanda reprimida para projetos intermunicipais em particular por parte de bases já organizadas em polos sindicais microrregionais, foi difícil inovar e traduzir as propostas alternativas da sociedade civil nos PTDRS padronizados pelos consultores da SDT e logo em projetos e, passando por um processo de elaboração, instrução e execução plurianual, mas dependentes de um orçamento anual. Caniello *et al.* (2013) a partir dos indicadores produzidos pela SDT constata um paradoxo no Território da Borborema (PB), caracterizado por um capital social elevado, mas um desempenho medíocre dos projetos realizados. De fato, houve o filtro operado pela padronização das etapas e produtos intermediários do sistema de planejamento territorial confiado a consultores pagos por produto ou a articuladores territoriais que ultrapassaram suas atribuições (Sabourin, 2009). Sobretudo, faltou um marco jurídico dos colegiados territoriais, sem existência legal e sem capacidade de administração. O financiamento de infraestruturas e equipamentos coletivos não permite responder a muitos dos problemas estruturais prioritários identificados nos PTDRS (regularização fundiária, etc), mas, sobretudo, constitucionalmente, leva a uma implantação financeira e jurídica dos projetos mediante os estados e as prefeituras municipais. Par Grisa e Schneider (2013)

“Embora as políticas territoriais fossem criadas para ultrapassar as “amarras” da “prefeiturização” (...) isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais e os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a dificultar a execução da política territorial. Como resultado, alguns projetos encontram

dificuldades de serem aprovados ou, mesmo tendo sido aprovados, alguns não são executados ou são desviados de suas proposições iniciais”.

Em vários casos, os atores locais frustrados pela burocracia davam prioridade à obtenção de novas infraestruturas coletivas, quando para os mentores do PRONAT, focalizados no caráter inovador da política, o mais importante era “o processo de reorganização da gestão social territorial”. Assim os projetos financiados pelo PROINF, submetidos a um complexo circuito burocrático, ao rigor da Caixa Econômica Federal regida pelas normas e o controle do TCU, passaram a ter, para os gestores um caráter incentivador ou até simbólico destinado a estimular a procura de outras categorias de recursos. Foi, no entanto, um dos motivos evocados pelo governo do Presidente Lula, mediante a Casa Civil, para concentrar mais recursos de outros ministérios ligados ao desenvolvimento rural, pelo menos nos territórios rurais considerados prioritários (com mais indicadores de pobreza e mais densidade de agricultores familiares organizados, etc.) mediante a criação do Programa Territórios da Cidadania-PTC. Outro argumento era a necessidade de incentivar o caráter transversal e interministerial da política territorial rural (Delgado *et al* 2008; Bonnal, 2013)

O PTC e o fim dos territórios de identidade

Apesar de uma excelente argumentação teórica e de uma hábil promoção midiática o Programa dos Territórios da Cidadania resultou em grande parte num atropelamento da dinâmica de adequação ou construção de territórios de identidade. De um dia para outro, nos 30 primeiros territórios de identidade promovidos a Territórios da Cidadania, as CIAT foram obrigadas a mudar sua composição, adotando a paridade entre setor público e setor privado e a se tornar Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), para poder integrar os representantes dos outros setores tanto do lado da sociedade civil como dos governos.

De fato, em muitos casos, a irrupção do PTC, acabou com o edifício ainda frágil de alianças recém-costuradas através do interconhecimento e de muitas reuniões. Com a regra da paridade, eliminou as frágeis maiorias construídas pela sociedade civil nas CIAT e, com a promessa de recursos consideravelmente mais importantes⁴, mobilizou o interesse dos executivos estaduais e municipais, antes menos motivados por poucos recursos a custo de muitas negociações e reuniões com a sociedade civil (Leite e Delgado, 2011, Grisa, 2010).

Para Grisa e Schneider (2013) *”a criação do PTC poderia ter desempenhado um papel importante no enfrentamento de algumas dificuldades da política territorial, devido a sua forte ênfase na pobreza, na intersectorialidade, na articulação de políticas públicas e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar. No entanto, sua característica top-down, sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais, e o arrefecimento da proposta a partir de 2011 na esfera federal, com conseqüente enfraquecimento das institucionalidades, desarticulações e frustrações dos atores territoriais, dificultaram o avanço da política territorial”.*

Todavia, é imprescindível uma reflexão sobre a concepção e execução das políticas territoriais de modo que não ocorra, como observa Favareto (2010: 301), a incorporação

⁴ Com a criação do PTC, foi tão mediatizado o anúncio e a publicação dos orçamentos agregados de 19 ou 23 ministérios nos territórios rurais escolhidos para serem Territórios da Cidadania, que, concretamente, para os agricultores e a sociedade civil, terminou sendo essencialmente uma operação da Casa Civil para contribuir à reeleição do Presidente Lula em 2008.

“por adição” do tema territorial, “*em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência do caminho*”.

Um programa de ambição territorial com atuação setorial

Uma das dificuldades do PRONAT vem também da sua ambição de associar territorialização do desenvolvimento, desconcentração ou descentralização do Estado e participação popular em um mesmo processo. Ora, são três categorias de enfoques e de instrumentos bem diferenciadas e independentes. Participação popular e territorialização não são sinônimas e não funcionam naturalmente juntas. Da mesma maneira descentralização e desconcentração do Estado se dão mediante a transferência de competências e recursos aos estados federados e às prefeituras municipais, mas não obrigatoriamente mediante a participação da população. É; por exemplo, o caso dos consórcios de municípios. No PRONAT, existe um risco de confusão entre territorialização e participação popular, já que, normalmente, a elaboração e a execução dos projetos deveriam assumir, simultaneamente, essas duas características (Sabourin, 2009). Todavia, essas iniciativas antecipam um campo de experimentação em termos de interação entre a ação coletiva dos agricultores e a ação pública do Estado, em suas diversas escalas. Em termos de impacto, o PRONAT continua sendo pouco significativo: seu orçamento anual representava cerca de R\$ 100 milhões no seu apogeu, em 2008, ao passo que o PRONAF continuava sendo a única política pública estruturante da agricultura familiar brasileira, com R\$ 10 bilhões aplicados no mesmo ano.

3. Discussão e ensinamentos

O MDA e os movimentos sociais: avanços e limites de uma nova cogestão

A hipótese da cogestão pode ser considerada seriamente a partir da experiência das consultas nacionais, das conferências setoriais regionais e nacionais lançadas pelo PT e logo da aceleração da implementação durante os governos Lula da Silva, dos conselhos nacionais, estaduais, territoriais e municipais para diversos setores, em particular o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Para os dirigentes da CONTAG, a cogestão tornou-se um fato. Desde 2003, a cada ano é mantido um período de intensa mobilização sindical sob o nome de *Grito da terra Brasil* agora organizado apenas pela CONTAG, suas federações e sindicatos⁵. A diferença dos anos 1990, o novo *Grito da terra* acontece diretamente na forma de reuniões de negociação no gabinete do MDA. Se a conservação dessa palavra de ordem representa todo um símbolo, a nova prática pragmática pode também ser eficiente⁶.

Durante os dois mandatos do Presidente Lula, a direção das três secretarias do MDA foram distribuídas entre responsáveis e equipes provenientes dos movimentos sociais e das organizações sindicais da agricultura familiar, às vezes concorrentes entre si: a SRA para a CONTAG (o INCRA para o MST durante o primeiro mandato), a SAF para a

⁵ A FETRAF também organiza sua própria mobilização “As Jornadas de Luta da Agricultura Familiar”.

⁶ Na França apesar de dispor da pasta, os sindicatos de agricultores mantiveram as manifestações com distribuição ou lançamento de tomates, ovos, esterco, desfile de tratores e ovelhas e derrame de leite na rua, para continuar a sensibilizar a opinião pública e ocupar o espaço midiático!”.

FETRAF e a SDT para o movimento das cooperativas de agricultura familiar⁷. Essa postura pode lembrar o período duradouro da cogestão da política agrícola na França⁸, bastante estudado e associado a um consenso ou pacto nacional entre Estado e sociedade, constituindo um dos critérios do referencial setorial de política pública segundo a abordagem cognitiva de Jobert e Muller (1987). Mas, em lugar de uma cogestão entre estado e sociedade civil, essa prática, que parece ter desaparecido no Governo da Presidente Dilma Rousseff, pode ser também analisada como uma nova forma de “neocorporativismo distribuído”⁹ entre várias representações de interesses econômicos (Jobert e Muller, 1987; Almeida, 1994; Bobbio et al, 2007).

Apesar da proposta de “gestão social territorial e participativa” da SDT (MDA, 2005) as análises do funcionamento do PRONAT e das relações entre o MDA e os beneficiários, mediante diversos intermediários e mediadores (articuladores territoriais, consultores da SDT, ONG’s parceiras, serviços de ATER) remetem mais para práticas de remuneração da militância ou de pequeno clientelismo que para mecanismos de cogestão ou de administração neo-corporativista¹⁰ (Sabourin, 2009; Avila *et al*, 2011; Massardier *et al*, 2012)¹¹.

Isto parece inevitável uma vez que foi oferecido aos movimentos sindicais e da sociedade civil, que competem entre si para as mesmas bases sociais da agricultura familiar, um novo espaço territorial sem personalidade jurídica, sem capacidade administrativa e com ainda poucas regras e normas validadas. No caso do território Aguas Emendadas, uma minoria de pequenos empresários pluriativos do Distrito Federal conseguiu monopolizar os recursos do PRONAT (Massardier *et al.*, 2012) e vários projetos foram instrumentalizados por uma rede técnico-social dos agrônomos da ATER, Emater, consultoras e ONGs¹² (Avila *et al.*, 2011).

Mede-se também o papel ao mesmo tempo ambíguo (militante corporativista) e precário (mal e irregularmente pagos) dos “articuladores territoriais” financiados por meio das ONG’s « parceiras » da SDT a mercês de uma remuneração profissional da militância. Mazeaud e Nonjon (2012) verificam a mesma tendência com os “novos profissionais » da participação na França, entre precariedade do emprego, falta de reconhecimento, remuneração da militância de um lado e funcionários concursados das coletividades territoriais mais antigas (departamento e região), confortavelmente instalados com 35 horas de trabalho por semana e bons salários.

Finalmente depois das dificuldades desse sistema¹³, diante da resistência de vários setores dos governos, como de parte dos movimentos sociais, em adotar a criação de

⁷ Cabe lembrar que o mesmo processo aconteceu com os setores do agronegócio e a agroindústria, cujas lideranças corporativas assumiram em 2003 as pastas dos Ministérios de Agricultura, do Comércio e do Planejamento.

⁸ Entre 1960 e 2007, durante todos os governos de direita, o ministro da agricultura foi um ex dirigente do principal sindicato agrícola a FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d’Exploitant Agricoles) ou do CNJA (Conseil National des Jeunes Agriculteurs).

⁹ O neocorporativismo corresponde à participação de grandes grupos sociais organizados na formação da política do Estado, principalmente da política econômica.

¹⁰ Segundo Bobbio et al (2007) “num sistema neocorporativista a organização representativa de interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las enquanto que no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações”.

¹¹ Por exemplo, nos territórios do Acre, o processo passou pela tutela de ONGs (Toni, 2007); na região de Marabá no Para, houve uma mudança dentro do movimento sindical (Veiga et al, 2007), no território do Portal da Amazônia no Mato Grosso, apesar do fortalecimento da representação do MPA e da Via Campesina, os jovens dirigentes ficaram baixo a tutela das ONGs e da Igreja (Sabourin, 2009).

¹² No caso da CIAT do território Aguas Emendadas observou-se uma representação impar de técnicos das Emater nos diversos colégios: federal mediante a presença no MDA e na unidade técnica do Pronaf no DF, estadual via a Secretaria de Agricultura do DF e as Emater, municipal ou regional (DF) o via os escritórios locais da Emater e os CMDRS, sociedade civil via a Associação dos servidores da Emater-DF. Por outra parte, vários dos primeiros agricultores familiares coordenadores da CIAT eram também pluriativos assalariados da Seagri-DF, da Agencia Rural de Goiás e da Prefeitura municipal de Unai-MG, o que tinha a vantagem de lhes permitir a assistir mais facilmente as reuniões e negociações, mas sem real autonomia dos seus empregadores (Avila, 2010).

¹³ Que ficou paralisado mais de um ano após a decisão radical da Presidente Dilma de cancelar em 2011 os convênios da SDT via ONG’s.

consórcios intermunicipais, a SDT não têm outra opção que negociar com os governos estaduais e as prefeituras, em particular no marco de um período eleitoral. Será que um ciclo se fechou, e que se voltou ao ponto de partida do Pronaf Infraestrutura Municipal ? De fato, a pergunta é que tipo de cogestão ou de participação da população, como e para quê?

Dez anos depois da passagem do Pronaf C para o PRONAT e com as múltiplas peripécias dos Territórios da Cidadania, pode-se perguntar se não teria sido também importante persistir e fiscalizar os planos e projetos na escala municipal, ou optar para a criação de consórcios intermunicipais. (Caldas e Moreira, 2013). Qual é a vantagem a médio ou a longo prazo de querer contornar a democracia representativa (eleitoral) e de lhe opor uma democracia técnica mais ou menos participativa? (Sayago, 2000).

Toni e Kamovitz (2003) fazem uma avaliação crítica das opções do Ministério do Meio Ambiente e da cooperação internacional no setor da preservação da Amazônia e da promoção de uma agricultura mais sustentável na região Norte. A opção de financiar ONG's no lugar das secretarias municipais e estaduais por conta dos seus vieses políticos ou clientelistas revelou resultados pífios. Obviamente as prefeituras nunca conseguiram fortalecer recursos humanos, experiência e competências a altura do desafio, mas muitas das ONGs desapareceram dos municípios rurais uma vez o financiamento terminado. Ou então se constituíram em frentes políticas, suas lideranças se elegendo vereadores ou deputados e passando do outro lado...ao final, anos de trabalho e de financiamentos mal investidos a nível das bases locais (Toni, 2007).

PRONAT, o peso da dependência do caminho federal

Existem várias limitações ao duplo processo de participação ou gestão social de um lado e de territorialização do desenvolvimento rural, por outro. Esses freios podem ser examinados em termos de *path dependency* ou dependência do caminho (Mahoney, 2001), especialmente com relação a práticas clientelistas anteriores e ao sistema de subsidiariedade da administração federal brasileira. As duas políticas testemunham da grande dificuldade para institucionalizar práticas ou normas novas que ao mesmo tempo saem da rotina do funcionamento da administração pública, mas podem também se opor ao molde da constituição federal e as regras da subsidiariedade entre níveis de governo por exemplo. Isto é patente nas dificuldades e entraves para conseguir financiar e fazer funcionar e avaliar os projetos de infraestrutura e equipamentos coletivos nos territórios rurais do Pronat. É também o caso para operacionalizar e viabilizar as numerosas, mas pouco aplicadas modalidades de crédito do Pronaf. É impressionante a partir de 2012 ver o PRONAT associado ao PAC 2, é a propaganda do MDA para compra de tratores e pás escavadoras.

Seria necessário avaliar o retorno da gestão social participativa em matéria de fiscalização dos projetos territoriais do PRONAT pela sociedade. Muitas vezes os representantes da agricultura familiar não têm recursos, tempo, ou até legitimidade para realizar essa fiscalização; mas, sobretudo dificilmente vão conseguir sanções e resultados num quadro de assimetria de poder e de recursos em comparação com o setor público (parlamentar, executivo e judiciário) ou com o setor privado: bancos, empresas consultoras, empreiteiras, comércio, etc. (Sabourin, 2012). A pergunta é se o MDA, a Caixa Econômica Federal ou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural não têm os meios e recursos para avaliar e fiscalizar os projetos, a quem confiar essa tarefa? A SAF e também a SDT de maneira mais recente, têm conseguido implementar sistemas de acompanhamento e avaliação dos projetos; a transparência sobre os resultados é

tecnicamente possível. Porém, politicamente, parece que pelo montante proporcionalmente reduzido de numerosos pequenos projetos sem impacto econômico ou eleitoral, a decisão, muitas vezes foi de registrar para inglês ver e não para fiscalizar.

Conclusões

Basicamente, a análise das evoluções institucionais do Pronat e das estratégias dos seus principais grupos de atores leva a três ensinamentos que permitem fortalecer, aqui no caso da agricultura familiar brasileira, algumas hipóteses de trabalho em torno da elaboração e institucionalização das políticas públicas setoriais.

Primeiro, por mais que corresponda a uma conquista social, uma política pública territorial com recorte setorial sempre representa um compromisso, quer entre grupos de interesses ou coalizações que tentam disputar os recursos e influir as decisões do Estado, quer por conta dos próprios jogos de poder e de prioridades dentro dos diversos setores do governo e da administração. O público alvo do Pronat corresponde àquele negociado inicialmente, mas foi se abrindo pouco a pouco para a diversidade socioeconômica dos agricultores familiares, ainda que quem teve (e tem) acesso majoritário foram os agricultores mais organizados e representados.

Em segundo lugar, nenhuma política pública, embora socialmente construída e legitimada, pode ser institucionalizada sem contar com um conteúdo técnico e instrumental robusto, o mesmo resultando geralmente também de um acúmulo no tempo. Neste sentido as decisões e estruturas institucionais tomadas no passado, condicionam as opções de evolução.

No momento da sua criação, o Pronaf contava com instrumentos e conteúdos técnicos anteriormente acumulados e validados. Pelo contrario, o Pronat, fugindo dos dispositivos anteriores, somente oferecia uma agregação de referências para inovar, algumas externas. Sua implementação foi dificultada ou freada pela dependência das trilhas do modelo dominante, da subsidiariedade federal ou das práticas políticas locais hegemônicas ou anteriores.

Finalmente, a principal forma de institucionalização de uma política pública, não se encontra sempre onde a buscamos *a priori*, por exemplo, nas instituições burocráticas, nas organizações ou nos instrumentos. Pelo contrário, ela se fortalece também por meio das ideias e dos valores que se institucionalizam ou se estruturam em princípios, normas, regras e mediante processos de aprendizagem e de agregação marginal ou incremental. Essa consideração ética e otimista expressa tudo o campo de progressão e adaptação que podemos esperar da evolução futura do Pronat, na base das ideias e dos valores.

A principal sugestão em termos de acompanhamento e análise das políticas públicas seria a elaboração de uma agenda de trabalho conjunta entre os serviços do governo (aqui o MDA), os movimentos sociais e os centros de ciência e tecnologia, para tarefas de registro, acompanhamento, avaliação dos instrumentos e processos, segundo pelo menos dois eixos.

O primeiro seria um trabalho de sócio história a partir de arquivos e de entrevistas para revisitar a trajetória das políticas a partir do cruzamento entre a história oficial, as histórias locais e as histórias das pessoas.

O Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura montado pelo CPDA/UFRJ já iniciou esse tipo de enfoque, em particular com entrevistas dos gestores de políticas públicas (www.oppa.net.br). O Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB adotou

essa abordagem junto aos negociadores da reforma do Código Florestal e do projeto de Lei para Pagamento por Serviços Ambientais (Amazonas, 2012) ou ainda sobre a história das políticas ambientais (Franco *et al.*, 2013).

O segundo tema de trabalho conjunto, também já iniciado pela SDT do MDA com o CNPq e várias universidades ao exemplo do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, o Neagri da UnB, consiste em analisar os dados produzidos pelo acompanhamento e pela avaliação das políticas em base a análise dos censos e dos sistemas de produção de indicadores do MDA (SMAP/PRONAF e SIT da STR). Reunir e analisar esses indicadores, aprimorar os resultados dos sistemas de acompanhamento e avaliação fornece elementos preciosos não apenas para os gestores dessas políticas, mas também para a ANATER ou para as organizações de usuários.

Metodologicamente, cruzar a sócio história ou a análise institucional das políticas públicas com a sociologia dos atores e das suas estratégias permite entender melhor os resultados, as opções, mas também os limites e as perspectivas de evolução do que constitui hoje, dentro e ao redor do MDA, mas também do MDS ou do MMAA, um impressionante portfolio de instrumentos ou programas setoriais e um verdadeiro laboratório de experimentação de políticas públicas.

Referências bibliográficas

- Almeida M. H. T. O corporativismo em declínio in Dagnino E (Org.) *Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1994
- Amazonas, M. Pagamentos por Serviços Ambientais e sua institucionalização na legislação brasileira: in *Actas del taller “Instrumentos y Políticas de Servicios Ambientales en América Latina”*, Freguin, S., Sabourin E, Piketty M.G., Perez J. F. (eds) Managua: Red PP-AL, 2012
- Aquino J, Schneider, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, *Anais...* Porto de Galinhas (PE): ALASRU, 2010.
- Ávila, M.L; Sabourin, E; Duarte G. L M; Massardier, G. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v.1, n. 2, 2011: 427-448.
- Avritzer, L (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- Bickel J F. Les théories de l’Etat social, Fribourg, CH: Université de Fribourg, 2009.
- Bobbio, N.; Mateucci, N.; Pasquino G., *Dicionário de Política*, Brasília: Editora UnB - Imprensa Oficial, 2007, 2 vol.
- Bonnal, P. Agriculture familiale et politiques publiques: étude de cas Brésil. In: Les agricultures familiales du monde : définitions, contributions et politiques publiques. Cirad: Montpellier, 2013.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário *Referências para um desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: MDA-SDT-CONDRAF, 2003.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: MDA. 2005.
- Burszty, M. O Poder dos Donos, 20 anos depois...ou a incrível e triste história das populações desfavorecidas e suas elites desalmadas, in *Raízes*, vol 22, nº1, 2003 : 73-80
- Busino G. *Élites & bureaucratie, revue analytique des théories contemporaines*. Paris: Droz, 1988
- Caldas, E . L.; Moreira I. Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões, in *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2) 2013: 41-60
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil, 2001. 358p.

- Caniello M.; Piraux M.; Souza Bastos V V. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. In *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2) 2013:19-40
- Delgado, N.G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Delgado, N.G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p.28-78.
- Duran P. *Penser l'action publique*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999, 199p.
- Dye T. R. Understanding public policy, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1984, 377 p
- Echeverri, R. *Identidade e territórios no Brasil*. Brasília: MDA-SDT / IICA, 2009
- Faoro, R. *Os donos do poder*. S.P. Globo, 1973
- Favareto, A A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados*, v. 24, n.68, 2010 : 299-319
- Franco, J. L. A., Silva S. D. E. ; Drummond, J. A.; Tavares, G. G. (Orgs.) *História Ambiental: Fronteiras, Recursos Naturais e Conservação da Natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 390p .
- Gouveia G. P. Burocracia e elites burocráticas no Brasil, São Paulo: Pauliceia, 1994.
- Grisa C.; Schneider S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. *Reporte para Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina* (Red PP-AL), Porto Alegre: 2013, 35 p.
- Grisa, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Desenvolvimento em Debate* v.1, n°2, 2010 :83-109
- Grisa C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2012.
- Jenkins W. I. Policy analysis. A Political and Organisational Perspective, London: Martin Robertson, 1978
- Jobert, B. ; P. Muller L'État en action: politiques publiques et corporatisme; Paris : PUF, 1987.
- Kingdon J.W. *Agenda, Alternatives and Public Policy*, Boston : Little Brown & Company. 1984
- Lecuyer L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública in Workshop *Análise das Políticas Públicas, Atores na Agricultura Brasileira*, Rio de Janeiro, 4-5 de outubro 2012, OPPA, CPDA-UFRRJ.
- Leite S. P. ; Delgado, N. (coord). *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Brasília: IICA, 2011, Serie DRS 14.
- Lindblom, C. E. Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review* 39: 1979 :517-526.
- Lindblom, C.E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.
- Mahoney J; Thelen K. A Gradual Theory of Institutional Change, in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* , Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mahoney, J. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 2001 : 111-141.
- Massardier G., Sabourin E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2) 2013: 83-100. <http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/9489/7358>
- Massardier G. *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2008.
- Massardier, G; Sabourin, E; Lecuyer, L; Avila, M L. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. In *Participations*, 1 (2), 2012: 78-102.
- Mazeaud A. ; Nonjon M. Professionnels de la participation et fabrique de la norme participative locale in *Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'Action locale*. Montpellier, Cirad, 2013
- Muller P. *Les Politiques publiques*, Paris: PUF, [1990] 2003 (6em ed)
- Oliveira G. A. de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira in *Revista de Administração Publica* 4 (2) 1970: 47 – 74.
- Pal L. A. *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd edition). Toronto: Nelson, 1992.

- Payre R.; Pollet G. *Socio-histoire de l'action publique*, Paris : La Découverte, 2013, 125 p.
- Payre R.; Pollet G. Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?, *Revue française de science politique*, 56, 1 (2005) 133-154
- Pierson P.; Skocpol T. El institucionalsimo historico em la ciência politica contemporânea, *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, Montevideo, v. 17, n. 1, dic. 2008 .
- Pierson, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review* 94 (2) June 2000: 251-67.
- Putnam R. D, *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice Hall, 1976.
- Rocha L. M.; Tomazini C., *L'analyse des politiques publiques au Brésil*, Paris: L'Harmattan, 2013
- Romano, J. O. As leituras de redes políticas e sócias nos estudos brasileiros. In *Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X; 2009 : 203-266.
- Sabatier P. (Ed) *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press. 2a Ed, 2007.
- Sabatier P.; Jenkins-Smith, H. (Eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Sabourin E. *Camponeses do Brasil : entre a troca mercantil e a reciprocidade*, Rio de Janeiro : Garamond U ; col Terra Mater, 2009, 328p
- Sabourin E. 2012, Teoria da reciprocidade e análise de políticas públicas rurais, in *Ruris*, vol. 6, nº2 : 53-90, dossiê “Estado e controle de populações rurais na América Latina”
- Sayago D. A invenção burocrática da participação: discursos, práticas no Ceará. Tese de Doutorado, Dep. De Sociologia, Universidade de Brasília, 2000
- Schneider S. ; Cassol A. A agricultura familiar no Brasil. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina. *Proyecto de Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina*. Porto Alegre/Brasil, FIDA/Rimisp, 2013, 69 p.
- Schneider S.; Silva, M K; Moruzzi M P E. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2003, 252p.
- Schneider S; Ferreira B; Alves F. (Orgs) Aspectos multifuncionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo Agropecuário 2006. Brasília: IPEA, 2013, 387p
- Simeon R. Studying Public Policy in *Canadian Journal of Political Science* v. 9, nº4, 1976: 548-580.
- Toni F., *Party Politics, Social Movements and Local Democracy: Institutional Choices in the Brazilian Amazon*, Washington, World Resource Institute, WP Series, nº 32, 2007
- Toni, F.; Kaimowitz D. (eds), 2003. *Municípios e Gestão Florestal na Amazônia*. Natal: AS Editores.
- Tonneau, J. P. ; Sabourin, E. (Orgs.). *Agricultura familiar – interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007.
- Veiga I, Oliveira, M. C, Bentes, F. Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sudeste do Pará in *Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais*, Tonneau J.P.; Sabourin E (org.), Porto Alegre: Ed; da UFRGS, 2007.
- Veiga, J. E. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.
- Weber M, Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal em E Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro: Zahar, 1966: 9-15.